

Iedereen

Europese verkiezingen

Europa's vierde macht

In de aanloop naar de Europese verkiezingen op 22 mei beschrijft Betto van Waarden, voormalig stagiair en beleidsmedewerker bij Directoraat-Generaal Onderwijs en Cultuur van de Europese Commissie, de dagelijkse praktijk van de politieke besluitvorming in Brussel.

door Betto van Waarden 14-05-2014

'Hoewel ik al zes jaar in de Raad [van de Europese Unie] werkte, begreep ik eigenlijk niet echt hoe de EU functioneerde totdat ik het voorzitterschap overnam.' Tijdens een lunch op de Permanente Vertegenwoordiging van Litouwen in Brussel blikt de Litouwse voorzitter van de werkgroep voor jeugdbeleid (vergadering van lagere ambtenaren van de lidstaten) terug op het Raadsvoorzitterschap van zijn land in de tweede helft van 2013. Klaar voor de toast met een glas champagne in zijn hand grapt hij vervolgens: 'Eigenlijk zou iedereen die naar Brussel komt moeten beginnen met het voorzitten van de Raad om te leren begrijpen hoe het allemaal werkt!'

Een lidstaat is niet vaak voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Met het huidige aantal van 28 lidstaten komt elke lidstaat maar één keer in de veertien jaar aan de beurt om het halfjarige voorzitterschap op zich te nemen. Kortom, tegen de tijd dat een land weer aan de beurt is, hebben veel medewerkers al weer een andere baan of zijn intussen met pensioen, waardoor de lidstaat met weinig ervaren medewerkers aan de klus begint. Daarnaast hebben de nieuwere (Oost-Europese) lidstaten helemaal geen ervaring en hebben kleine lidstaten zoals Malta en Luxemburg nauwelijks de ambtelijke man- en vrouwkracht om van de ene op de andere dag aan het roer van het Europese schip te staan. Daarom heeft de Raad een omvangrijk Secretariaat-Generaal dat de voorzittende lidstaten bijstaat en voor de nodige expertise en

continuïteit zorgt. 'Maar', vertelde een van de Ierse voorzitters me eens, 'wij [Ierland] dachten dat het Secretariaat ons moest assisteren, maar het Secretariaat is in feite een vierde macht in Europa met haar eigen agenda.'

In de praktijk merk ik dat het werk van het Secretariaat zeker geen overbodige luxe is. Alle individuele voorzit(s)ters van de verschillende Raadswerkgroepen moeten eerst leren hoe de vork in de steel zit. 'Het Raadsvoorzitterschap is net een traineeship bij de Raad. De lidstaat arriveert en heeft geen benul van het werk dat ze doen moet. Het Secretariaat houdt vervolgens haar handje vast en leert haar hoe alles werkt', zegt een Secretariaatsmedewerkster tegen me tijdens een lunch. 'Sommigen hebben er echt geen idee van, zoals de Cyprioten [tweede helft 2012], maar anderen zijn erg goed, zoals de Ieren [eerste helft 2013].' Ik merk vervolgens zelf dat veel Litouwers – die het van de Ieren overnemen – nog erg voorzichtig zijn. Zodra één lidstaat bezwaar maakt tijdens een vergadering willen ze meteen toegeven om iedereen tevreden te houden, in plaats van dat ze de discussie en het Raadsstandpunt zelf aansturen zoals de Ieren vaak deden. De daaropvolgende Grieken hebben meer ervaring en zijn tijdens het voorzitten veelal assertiever, hoewel dat deels voortkomt uit de instructies die ze vanuit het noodlijdende Athene lijken te hebben meegekregen: wees kritisch ten opzichte van alle nieuwe Commissieplannen en vooral ten opzichte van nieuwe kostenposten. Helaas moeten de Griekse voorzitters het zelf ook met een kleiner voorzittersbudget doen en kunnen ze niet altijd bouwen op het ambtenarenapparaat aan het thuisfront. Toen ik een bezoek van de Directeur-Generaal voor Onderwijs en Cultuur aan Athene moest organiseren ter voorbereiding van het Griekse voorzitterschap raakte ik al verzeild in de bureaucratische chaos aan Griekse zijde. Dat het geen eitje is voor landen om ineens Europa te moeten leiden begrijp ik, maar desalniettemin verbaast de conclusie van de Secretariaatsmedewerkster me: 'Ze zouden gewoon meer macht aan het Raadssecretariaat moeten geven. Die kan het werk zelf wel doen. De voorzitters zijn maar stromannen.'

Persoonlijk merk ik dat het Secretariaat zijn rol inderdaad erg serieus neemt. Tijdens een overleg tussen de Commissie, de Ierse voorzitters van de cultuurwerkgroep en het Secretariaat ter voorbereiding van de werkgroepvergadering suggereer ik dat het misschien handig zou kunnen zijn als de Ieren aan de lidstaten aangeven dat ze hun nationale standpunten tijdens de vorige vergadering al hebben genoteerd. Tijdens een eerdere onderwijswerkgroep die volgde op een eerste 'triloog' (onderhandeling tussen Raad, Commissie en Europees Parlement), begonnen alle lidstaten namelijk weer opnieuw urenlang op te noemen met welke honderden amendementen ze het wel en niet eens waren. Na het overleg werd me echter toegestuurd dat ik zoiets nooit meer moest zeggen en dat sommige aanwezigen me wel wilden wurgen. Ik dacht gewoon een praktische bijdrage in de groep te

leveren, maar dat werd door insiders helaas alleen maar geïnterpreteerd als 'de Commissie probeert de Raad te vertellen hoe ze haar werk moet doen'. Zelfs in kleinschalige overlegsituaties ontkom je niet aan het denken in grote institutionele tegenstellingen.

De bovenstaande situatie was nog onschuldig, maar soms lijkt de machtswil van het Secretariaat het beleidsproces daadwerkelijk te belemmeren. Een Ierse voorzitter klaagt na haar voorzitterschap tegen me dat ze van tevoren geen benul had van alle politieke vetes tussen het Raadssecretariaat en het Europees Parlement en zelfs binnen het Raadssecretariaat, en dat het veel tijd en moeite kostte om daar als voorzittersland tussendoor te navigeren. Haar collega voegt lachend toe: 'X [van het Secretariaat] was altijd geïrriteerd als Ierland de Commissie en anderen uitnodigde voor bijeenkomsten. Hij wilde altijd "strategisch zijn" en alleen met bepaalde mensen praten. Terwijl wij juist vonden dat we allemaal – inclusief de Commissie – in hetzelfde schip zaten en samen oplossingen moesten bedenken.' Het gaat zelfs zo ver dat het Secretariaat tijdens het Litouwse voorzitterschap expres de lidstaten incorrecte informatie geeft. De lidstaten willen de uitkomst van de triloog over de Europese Culturele Hoofdsteden horen en ook al gaf het Parlement tijdens de onderhandeling aan dat het bereid zou zijn om een compromis te zoeken, vertelt het Secretariaat de lidstaten dat een compromis volgens het Parlement uitgesloten is. Met als gevolg dat de onderhandelingen nog maanden doorgaan en de organisatie van de Culturele Hoofdsteden in Ierland en Kroatië volgens sommigen zelfs in gevaar komt. Uiteindelijk leiden dit soort situaties tot meerdere breuken: tussen mensen van de Commissie en het Secretariaat, maar ook tussen sommige medewerkers van het voorzittende land en het Secretariaat – die zelfs niet meer met elkaar praten.

Het Secretariaat van de Raad van de Europese Unie vervult een belangrijke functie en het is begrijpelijk dat het na het Verdrag van Lissabon probeert om het relatieve machtsverlies van de Raad ten opzichte van het Parlement te beperken. (Vroeger was de Raad de voornaamste wetgevende macht in Europa, nu moet ze die rol delen met het Parlement.) Bovendien is het goed dat er een scheiding der machten is in Europa en dat het Secretariaat het voorzittersland helpt met het in bedwang houden van de soms overenthousiaste Commissie (en Parlement). Ten laatste komen machtsspelletjes voor in allerlei organisaties. Maar het vreemde en enigszins verontrustende is dat het Secretariaat, dat formeel een ondersteunende functie heeft, zich als onafhankelijke vierde macht gedraagt. Een macht die soms het beleidsproces meer lijkt te belemmeren ter wille van de obstructie zelf, in plaats van ter wille van het constructieve verbeteren van beleid. (Euroceptici die bezorgd zijn over een democratic deficit in Europa kunnen daarnaast hun vingers aflikken omtrent deze ondemocratische vierde macht.) Soms voelt het alsof ik ben beland in het Stanford Prison Experiment of de

daarop gebaseerde Duitse film *Das Experiment*: deelnemers krijgen in een spel een bepaalde macht toebedeeld en binnen de kortste keren gaan ze zich zo inleven in hun rol dat ze het grotere plaatje niet meer zien.